

## Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible?

Von Martin Junkernheinrich\*

**Zusammenfassung:** Die Neuordnung des Gemeindefinanzsystems ist ein zentrales Element der Föderalismusreform. In Kenntnis der Ursachen für die kommunale Finanzkrise und der finanzwissenschaftlichen Ausgestaltungsprinzipien lassen sich die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem konkretisieren. Die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen hat lediglich zwei Reformaspekte herausgegriffen und näher behandelt: die Reform der Gewerbesteuer und die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Zentrale Reformelemente wie die Aufgabenkritik, das Konnexitätsprinzip oder die Grundsteuer wurden nicht behandelt. Die von der Bundesregierung inzwischen auf den Weg gebrachten Gesetzesvorschläge erfüllen die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem nicht. Die Gemeindefinanzreform hat sich im Geflecht politischer Partikularinteressen erneut als „mission impossible“ erwiesen.

**Summary:** This paper describes the reasons for the current crisis of municipal finances, discusses the current reform debate and analyses whether the proposed solutions satisfy the demands for sustainable municipal finances. The German federal government called a reform commission which dealt with two sets of problems: the reform of the local business tax and the combination of unemployment assistance and social assistance. Other crucial problems of municipal finance were not dealt with, e.g. the property tax and the "connectivity" between local public expenditure and the decision-making at the federal or state level. The federal government therefore introduced its own legislation which drew criticism from all sides. The reform of municipal finance once more lagged far behind expectations and its goals. Even a complete failure now seems to be possible.

### 1 Gemeindefinanzreform in der Politikblockade – Problemstellung

Die Notwendigkeit einer Gemeindefinanzreform wird allseits anerkannt. Es gibt kaum eine gesellschaftliche Gruppe, die eine Gemeindefinanzreform nicht für dringend geboten hält und eigene Überlegungen in die Debatte eingebracht hat, angefangen von den im Bundestag vertretenen Parteien über die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen und sonstigen Wirtschaftsverbände bis hin zum Bund der Steuerzahler. Ungeachtet dieser hohen Akzeptanz des Reformbedarfs unterliegt das politische System seit Jahren einer Selbstblockade. So ist die Gemeindefinanzreform auch eine Verteilungsreform, bei der es neben den „Gewinnern“ immer auch „Verlierer“ geben wird. Auf der einen Seite stehen die Gemeinden mit ihren Verbänden und den teilweise divergierenden Verteilungsinteressen von Städten,

\* Univ.-Prof. für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Kommunal- und Umweltökonomie an der Universität Trier und der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus, E-Mail: junkernh@uni-trier.de, junkernh@tu-cottbus.de

Martin Junkernheinrich ist Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der von der Bundesregierung einberufenen Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen, der Enquete-Kommission „Kommunen“ des Landes Rheinland-Pfalz und des Expertenrates Gemeindefinanzen der Bertelsmann-Stiftung.

Gemeinden und Kreisen, von dynamischen Ballungszentren, altindustriellen Problemkommunen, verdichteten Umlandgemeinden und ländlich strukturierten Gemeinden in peripherer Lage. Auf der anderen Seite stehen die Steuerzahler – hier insbesondere die Wohnbevölkerung und die Wirtschaft (vom örtlichen Mittelstand bis zu international tätigen Konzernen) – mit ihren ebenfalls konfligierenden Anforderungen. Und schließlich sind Bund und Länder im Spiel, da sich bei praktisch jeder Reformmaßnahme finanzwirksame Verschiebungen im föderalen Finanzsystem ergeben (z. B. über die Gewerbesteuerumlage, die Beteiligung an der Umsatzsteuer, die Umverteilung von Sozialhilfelasten sowie im Kommunal- und Länderfinanzausgleich). Nicht zu vernachlässigen sind auch die inhaltlich divergierenden Zugänge und Interessenlagen der Ministerialbürokratie – mit Blick auf die Gemeindefinanzen immerhin von Finanz-, Innen-, Wirtschafts- und Sozialministerien.

Das Durchsetzungspotential der Politik ist angesichts dieses komplexen Interessengefüges begrenzt. Dennoch hat die Bundesregierung unter dem Druck der sich zuspitzenden kommunalen Finanzkrise im März 2002 eine Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen einberufen, der seitens des Bundesfinanzministers der Wunsch nach Konsensbeschlüssen unter Vermeidung von Umverteilungseffekten zwischen den föderalen Ebenen auf den Weg gegeben wurde. Inzwischen hat die Kommission ihre Arbeit beendet (BMF 2003a, 2003b). Und inhaltlich abweichend von den Auffassungen der Kommissionsmehrheit hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Gemeindesteuerreform (Bundesregierung 2003) vorgelegt, der von nahezu allen Seiten vehement kritisiert wurde. Nimmt man alle vorgetragenen Kritikpunkte und Vetoaussagen ernst, so ergibt sich logisch stringent eine starkes Beharrungsvermögen und – mit Blick auf die Entscheidungsprozesse im Bundesrat – eine vollständige Reformblockade. Oder sind alte Steuern doch gute Steuern („Canard’sche Steuerregel“), an die man sich gewöhnt hat?

In diesem Beitrag sollen schwerpunktmäßig drei Fragenkomplexe aufgegriffen und zumindest teilweise einer Beantwortung zugeführt werden:

- Wodurch ist die Krise der Gemeindefinanzen verursacht worden? Lassen sich daraus Hinweise für eine ursachenadäquate Ausgestaltung einer Gemeindefinanzreform gewinnen?
- Welche Anforderungen sind an eine zukunftsfähige Reform des Gemeindefinanzsystems zu stellen? Welchen finanzpolitischen Leitlinien und Prinzipien sollte die Reform folgen?
- Sind die in der Gemeindefinanzreformkommission diskutierten Reformoptionen – die Modernisierung bzw. Substitution der Gewerbesteuer sowie die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – zur Krisenbewältigung geeignet? Welche Stärken und Schwächen sind mit diesen Reformoptionen verbunden?

Abschließend mögen die Leser beurteilen, ob der aktuelle Stand der politischen Kontroverse noch einen Einstieg in eine zukunftsfähige Reform ermöglicht oder ob eine Gemeindefinanzreform als eine „mission impossible“ anzusehen ist.

## 2 Ursachen der kommunalen Finanzkrise

Solange es Gemeindehaushalte gibt, wird über die Existenz einer Finanzkrise geklagt. Dies macht es sinnvoll, zunächst eine Verständigung über den Begriff und die Existenz einer kommunalen Finanzkrise herbeizuführen:

- Zum einen kann man eine Finanzkrise als eine mittel- und langfristige Schiefelage zwischen kommunalen Einnahmen und Ausgaben, etwa gemessen am Haushaltsdefizit, interpretieren. Diese definitorische Annäherung lässt die Defizitverursachung aber offen (niedrige Einnahmen, großzügige Ausgaben etc.).
- Zum anderen kann eine Finanzkrise mit der strukturellen Auseinanderwicklung zwischen kommunalem Ausgabenbedarf und kommunaler Einnahmenkraft umschrieben werden. In diesem Fall ist gemessen an politisch normierten Bedarfsvorstellungen eine zu geringe Finanzierungsmöglichkeit gegeben. Dies kann, muss aber nicht zu Defiziten führen (z. B. bei einer nicht bedarfsgerechten Ausgabenbeschränkung).

Vor diesem begrifflich-methodischen Hintergrund verwundert es kaum, dass die kommunale Haushaltssituation in empirischer Hinsicht schwer zu beurteilen ist. Dennoch sprechen derzeit insbesondere fünf Aspekte – lokal und regional differenziert – für eine starke und zunehmende kommunale Finanzkrise in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne beider Krisendefinitionen. In vielen Gemeinden

- sind seit Jahren trotz intensiver Konsolidierungsbemühungen im Rahmen staatlich beaufsichtigter Haushaltssicherungskonzepte ausgeprägte Finanzierungsdefizite zu beobachten (geringe oder nicht mehr vorhandene „freie Spitze“, hohe Altdefizite, zunehmende Verschuldung im „Konzern Kommune“);
- können selbst diese Defizite nur durch Vermögensveräußerungen, teilweise durch den Verkauf an eigene „Tochterunternehmen“, rechnerisch „klein“ gehalten werden (Vermögensabbau mit verdeckter Verschuldung) (Junkernheinrich et al. 2000: 31 f.),
- lassen sich die Ausgaben für soziale Leistungen trotz vielfältiger Bemühungen (z. B. Beschäftigungsgesellschaften zur Eingliederung von Sozialhilfeempfängern) nicht entscheidend reduzieren,
- werden Erhaltungs- und Investitionsdefizite zunehmend auch im Bereich der kommunalen Pflichtaufgaben sichtbar (z. B. Vernachlässigung von Erhaltungsmaßnahmen im Schulwesen) (Reidenbach et al. 2002),
- sind konjunkturell und finanzpolitisch verursachte Einbrüche bei den kommunalen Einnahmen zu beobachten, die selbst durch ausgeprägte Konsolidierungsmaßnahmen nicht mehr aufgefangen werden können (nicht bedarfsgerechte Einnahmeneinbrüche, etwa bei der Gewerbesteuer).

Diese empirischen Tatbestände deuten darauf hin, dass die zentralen Ursachen für die chronisch defizitäre Finanzsituation vieler Städte und Gemeinden nicht im individuellen Versagen kommunaler Kämmerer oder dem bewusst kommunalfeindlichen Verhalten von Bundes- und Landespolitikern begründet sind. Appelle an die „finanzpolitische Verantwortung“

von Kämmerern und Bürgermeistern oder an das „kommunale Gewissen“ von Bundes- und Landespolitikern reichen deshalb nicht nur nicht aus; sie verfehlen auch ihr Ziel, weil sich die Akteure unter den gegebenen Bedingungen durchaus rational verhalten. Vielmehr führt das bestehende Finanzsystem bei individuell vernünftigem Verhalten zu einer gesamtstaatlichen Fehlsteuerung. Es kommt zu einer kommunalen Aufgaben- und Ausgabenexpansion bei tendenziell unzureichender Ausstattung der Finanzierungsbasis. So ist in vielen Kommunen ein strukturelles Haushaltsdefizit festzustellen, weil u. a.

- über kommunale Aufgaben in hohem Maße durch Bund und Land entschieden wird, während die Städte und Gemeinden die finanziellen Lasten tragen (*Trend zur „Kostenüberwälzung“ bei zentralen Entscheidungen*),
- die Nachfrage der Bürger und Unternehmen nach kommunalen Leistungen nur wenig durch ein Bewusstsein (Fühlbarkeit) für die mit der Aufgabenerfüllung verbundenen Kosten geprägt wird (*Trend zur „Anspruchsinflation bei dezentralen Präferenzbekundungen“*).

Die Beispiele dafür sind allseits bekannt. Zum einen wird die überwiegende Zahl von kommunalen Aufgaben und ihre Wahrnehmung durch den staatlichen Rechtsrahmen geprägt, von der Bereitstellung von Kindergartenplätzen bis zur Gewährung von Sozialhilfeleistungen (vgl. z. B. Schoch et al. 1995). Und zum anderen fällt das Sparen gegen den Willen der Bürger zunehmend schwer. Bei fast jeder Schließung eines Schwimmbades, einer Stadtbücherei, eines Kindergartens oder einer Grundschule formiert sich eine Bürgerinitiative mit einer Unterschriftenaktion gegen diese Konsolidierungsmaßnahme. Wer möchte schon auf eine kommunale Leistung verzichten, wenn für den Erhalt dieser Leistung weitgehend die anonyme Allgemeinheit zahlt.

Diese Ursachendiagnose macht eine grundsätzliche Reform des Gemeindefinanzsystems notwendig. Nur durch ein Ansetzen an den Ursachen der diagnostizierten Fehlentwicklung kann die Krise nachhaltig behoben werden. Mit anderen Worten: Der Ordnungsrahmen für die Gemeindefinanzpolitik ist so zu gestalten, dass individuell vernünftiges Verhalten nicht dauerhaft zu Ausgaben führt, die einseitig nicht gedeckt werden (können) und damit zur Entstehung, Fortführung oder Intensivierung der kommunalen Finanzkrise führen.

### 3 Leitbild einer Reform des Gemeindefinanzsystems

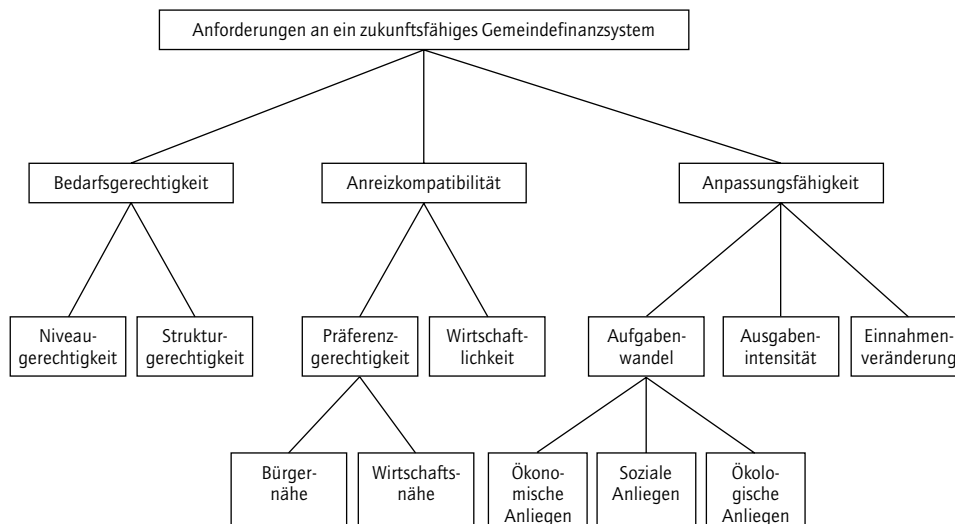
#### 3.1 Anforderungen

Eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems, die das Prädikat zukunftsfähig verdient, muss die „richtigen“ Anreize zur Abstimmung von kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen setzen. Drei Anforderungen sind bei einem solchen Reformvorhaben zu beachten (vgl. Abbildung 1):

- die Sicherung einer aufgabengerechten Finanzierungsbasis für unterschiedlich strukturierte Kommunen (*Bedarfsgerechtigkeit unter Berücksichtigung der Belastbarkeit der „Zahler“*),
- die Stärkung von Anreizen zu einer präferenzgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung (*Anreizkompatibilität*),

Abbildung 1

## Anforderungen an ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem



- die Einführung von Anpassungsmechanismen zur Justierung des Finanzsystems bei strukturellen Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenänderungen (*Anpassungsfähigkeit*).

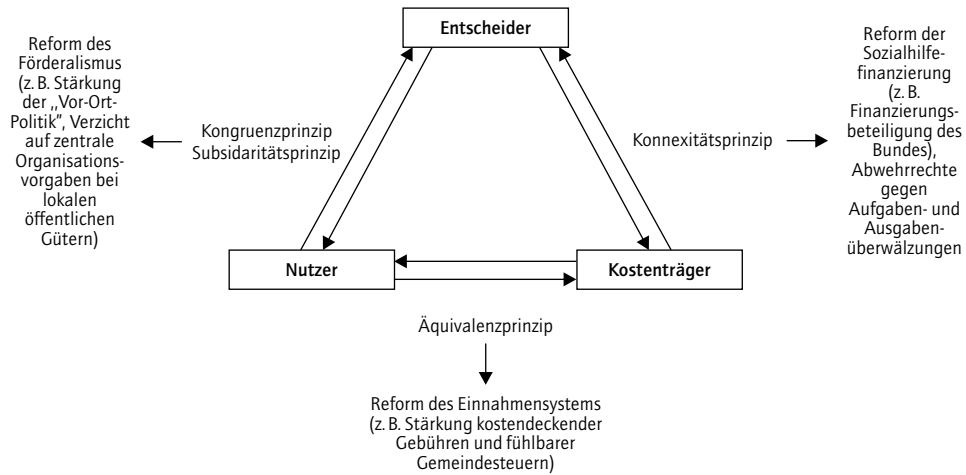
Die ersten beiden Anforderungen sind nicht leicht zu lösen, im Kern aber wenig strittig. Sie werden primär in der Umsetzung torpediert, sobald eine relevante Gruppe – möglicherweise kurzfristig – Verschlechterungen ihrer Nutzen-Kosten-Position hinnehmen muss (etwa bei einer bedarfsgerechten Erhöhung von Steuern bzw. Senkung von Ausgaben oder der Einführung eines Hebesatzrechtes auf die Einkommensteuer). Von besonderer Bedeutung ist die Anpassungsfähigkeit der Systemelemente. Ergeben sich Änderungen im Aufgabenumfang, in der Ausgabenintensität oder in der Einnahmenausstattung, so sollte es – was bisher kaum diskutiert wurde – institutionalisierte Mechanismen oder handlungsfördernde Anreize geben, die zu einer Anpassung und Neujustierung von Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen führen. Wenn die kommunale Finanzausstattung zu gering bemessen wird, ist systemimmanent eine Aufgabenreduktion (oder auch eine Einnahmenausweitung) vorzunehmen. Das mag selbstverständlich klingen, ist es aber keineswegs. Damit die Umsetzung auch tatsächlich erfolgt, muss der Ordnungsrahmen – in dem Bund, Länder und Gemeinden, aber auch Bürger und Unternehmen agieren – problemadäquat ausgestaltet sein. Die Stärkung des Korrespondenzprinzips in der Gemeindefinanzpolitik wäre ein wichtiger Schritt auf diesem Weg.

### 3.2 Korrespondenz zwischen Nutzern, Entscheidern und Kostenträgern

Bei einer grundlegenden Reform der Gemeindefinanzierung im Sinne eines sich stärker selbst regulierenden Regelkreises aus kommunalen Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen sollte sich die Politik der guten alten finanzwissenschaftlichen Prinzipien erinnern (Jun-

Abbildung 2

**Kommunalpolitische Aspekte des Korrespondenzprinzips**



kernheinrich 2003b). Denn ein Gemeindefinanzsystem, das – ganz im Sinne dieser Prinzipien – die Beziehungen zwischen „*Nutzern*“ kommunaler Leistungen (z. B. den Bürgern und Unternehmen), den „*Entscheidern*“ über finanzwirksame Maßnahmen in den Kommunen (z. B. Oberbürgermeister, Stadtrat, Beigeordnete, aber auch Vertreter von Bund und Ländern) und den „*Kostenträgern*“ kommunaler Leistungen (z. B. Gebühren- und Steuerzahler als Kostenträger bzw. das Land durch den Finanzausgleich) stärkt, vermeidet die Fehlanreize des bestehenden Systems und kann die fiskalische Krise verringern helfen (vgl. Abbildung 2). Bei dieser Betrachtung lassen sich mehrere finanzwissenschaftliche Prinzipien berücksichtigen bzw. integrieren:

- Zum Ersten ist über Art und Intensität der Erfüllung kommunaler Aufgaben und deren Finanzierung stärker „vor Ort“ zu entscheiden. Hierfür stehen das *Kongruenz-* und das *Subsidiaritätsprinzip*. Durch die Nähe von lokalen „*Nutzern*“ und lokalen „*Entscheidern*“ ist eine bürgernahe Entscheidung zu sichern. Die Entscheidungsträger wohnen und arbeiten in ihren Kommunen und sind von ihren Entscheidungen direkt oder indirekt betroffen. Es gehört zu den essentiellen Vorteilen eines föderalen Staatsaufbaus, dass die kommunale Ebene ihre Entscheidungen bürgernäher treffen kann, als dies in einem zentralistischen Staat möglich wäre. Lokale Aufgaben sollten daher stärker lokal finanziert werden. Dies erfordert die Stärkung kommunaler Kompetenzen zur Einnahmenerzielung (etwa durch ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer).
- Zum Zweiten ist die Finanzierungsfrage bei ausgabenwirksamen Entscheidungen immer mitzulösen. Durch eine enge Korrespondenz von „*Entscheidern*“ und „*Kostenträgern*“ wird dem Wirtschaftlichkeitsanliegen Rechnung getragen werden. Wenn der Bund und die Länder finanzwirksame Entscheidungen (etwa im Rahmen der Kindergartenversorgung oder der Sozialhilfegesetzgebung) treffen, für die nicht sie, sondern die Kommunen finanziell geradestehen müssen, sind ausgabenintensive Entscheidungen die Folge. Hier ist dem *Konnexitätsprinzip* und damit der Maxime „Wer die Musik bestellt, der soll sie auch bezahlen!“ stärker Rechnung zu tragen (Schoch 2003).

- Und zum Dritten: Auch Bürger und Unternehmen sollen spüren, dass kommunale Leistungen mit Kosten verbunden sind. Durch die Korrespondenz von „Nutzern“ und „Zahlern“ soll die Nachfrage nach kommunalen Leistungen unter Berücksichtigung der Leistungserstellungskosten und deren Finanzierung erfolgen, ganz im Sinne des *Äquivalenzprinzips*. Heute nehmen Bürger und Unternehmen kommunale Leistungen zumeist ohne direkten Finanzierungsbeitrag in Anspruch; eine Beziehung zwischen kommunaler Leistung und Steuerzahlung wird nicht sichtbar. Wenn kommunale Leistungen mit merklichen Finanzierungsbeiträgen verknüpft sind, etwa durch ein hohes Gewicht von direkt fühlbaren kommunalen Steuern mit Hebesatzrecht und durch eine merkliche Gebührenpolitik, schützt dies die Kommunen vor einer „Anspruchsinflation“.

Diese sich ergänzenden Prinzipien stellen finanzpolitische Leitlinien für ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem dar. Aus ihnen lassen sich zahlreiche bedenkenswerte Handlungsoptionen ableiten: für eine wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer mit Hebesatzrecht, für die bedarfsgerechte Verteilung des gemeindlichen Umsatzsteueranteils, für die Umgestaltung der Grundsteuer mit oder ohne ökologische Komponente, für die anreizkompatible Finanzierung der Sozialhilfe, für die äquivalenzorientierte Ausgestaltung der Gebührenpolitik oder die Neuordnung des Kommunalfinanzausgleichs bei rückläufigen Einwohnerzahlen (Junkernheinrich 2003a). Nachfolgend soll der Schwerpunkt der Betrachtung auf die in der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen diskutierten Ansatzpunkte gelegt werden:

- die Neuordnung des Gemeindesteuersystems mit dem Fokus auf die Gewerbesteuer und
- die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Damit werden unabhängig von der konkreten Reformausgestaltung unstrittig zwei wichtige Felder einer umfassenden Gemeindefinanzreform angesprochen.

## 4 Ersatz oder Substitution der Gewerbesteuer als einnahmenseitige Strategie

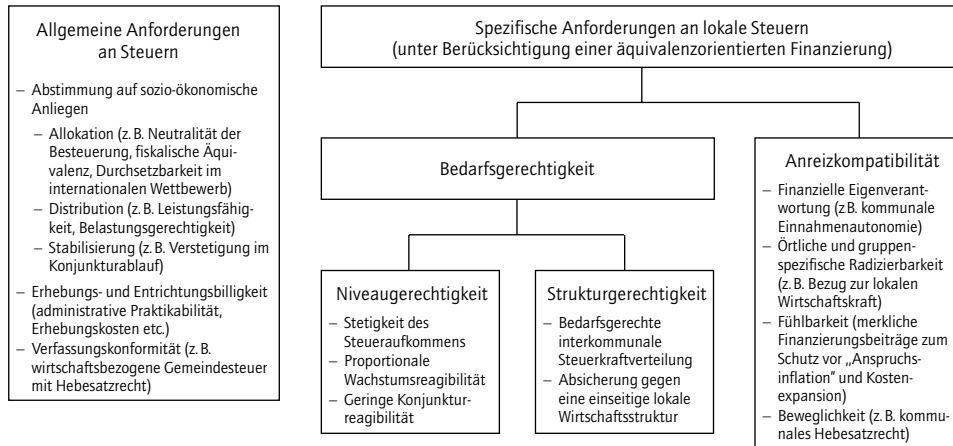
### 4.1 Anforderungen

Seit Jahrzehnten werden neue Vorschläge zur Reform der Gewerbesteuer entwickelt, über die dann – angesichts der divergierenden Interessen von Steuerzahlern und Steuerempfängern nicht verwunderlich – heftig gestritten wird. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht lassen sich folgende Ziele bzw. Anforderungen an die Kommunalbesteuerung als zentral ansehen: Durch Gemeindesteuern sollen Bürgerinnen und Bürger wie auch die Wirtschaft als Nutzer kommunaler Leistungen umfassend und fühlbar an der Finanzierung kommunaler Leistungen beteiligt werden (Prinzip der Gruppenäquivalenz).<sup>1</sup> Neben die allgemeinen Anforderungen an Steuern (Finanzierbarkeit, administrative Praktikabilität) treten bei der Ausgestaltung kommunaler Steuern die Bedarfsgerechtigkeit (hinreichendes Gesamteinnahmenniveau, bedarfsorientierte interkommunale Verteilung) und die Anreizkompatibilität (Fühlbarkeit, kommunales Hebesatzrecht) hinzu (vgl. Abbildung 3).

<sup>1</sup> Aus dieser Perspektive kommt die Betonung des Leistungsfähigkeitsprinzips einer Subventionierung von ökonomisch weniger erfolgreichen Unternehmen gleich. Wer keine Gewinne erzielt, der muss keine wirtschaftsbezogene Gemeindesteuer zahlen.

Abbildung 3

**Beurteilungskriterien für lokale Steuern**



Wenn heute deutlich weniger als 30 % der Unternehmen und Freiberufler zur wirtschaftsbezogenen Gemeindesteuer, derzeit zur Gewerbesteuer, herangezogen werden, wird das Ziel einer umfassenden und fühlbaren Finanzierung durch die Nutzer kommunaler Leistungen verfehlt. Zu wenige Steuerzahler zahlen zu viel, was zunächst einmal für eine Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen spricht. Die Streuung der verbliebenen Gewerbeertragsteuer ist aufgrund der schmalen Bemessungsgrundlage zu hoch und verhindert eine bedarfsgerechte Steuerverteilung. Dies legt eine Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage nahe.

Aus der Fülle der in den letzten Jahren vorgebrachten Reformvorschläge – kommunale Wertschöpfungsteuer (Wissenschaftlicher Beirat 1982), kommunale Umsatzsteuerbeteiligung, anrechenbare Wertschöpfungsteuer (Scherf 2001, 2002), kommunale Betriebssteuer (Jarass 2003), kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer (Fuest et al. 2001), Wertschöpfungsteuer in Kombination mit einem kommunalem Hebesatzrecht auf die bestehende Einkommensteuer (Bach et al. 2002), Kombination aus Wirtschafts-, Bürger- und Grundsteuer (Bertelsmann-Stiftung 2003) u. v. m. – haben sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe Kommunalsteuern der Gemeindefinanzreformkommission aus Zeit- und Kapazitätsgründen auf die vertiefende Behandlung von nur zwei Modellen, des so genannten BDI/VCI-Vorschlags (BDI/VCI 2001) und des so genannten Kommunalmodells (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003), beschränkt. Diese fokussieren in besonderer Weise die Positionen der beiden betroffenen Gruppen, d. h. die Interessen der Steuerzahler (präziser der Gewerbesteuerzahler), und die Interessen der Steuerempfänger (der Kommunen). Nachfolgend sollen diese beiden Lösungsvorschläge und der stärker föderalismuspolitisch fundierte Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung einer näheren Analyse unterzogen werden.



## 4.2 BDI/VCI-Modell

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat in seinem Jahresgutachten 2001/02 einen gemeindefinanzpolitischen Paradigmenwechsel vorgenommen. Hatte er sich über viele Jahre für die Einführung einer kommunalen Wertschöpfungsteuer ausgesprochen, so votiert er nunmehr für eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer mit Kommunalzuschlag (SVR 2001: Ziff. 383, SVR 2002: Ziff. 556). Er hat diesen Vorschlag aber nicht näher ausgearbeitet, weshalb nachfolgend das BDI/VCI-Modell aufgegriffen werden soll.

Dieser Reformvorschlag enthält nicht nur den Ersatz der Gewerbesteuer durch einen Zuschlag zur Körperschaftsteuer, sondern sieht zugleich den Ersatz des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer durch eine direkte Einkommensbesteuerung der Bürger durch ihre Kommunen vor (BDI/VCI 2001). Somit greift er weiter und will die bisher zu schwach ausgeprägte Korrespondenz zwischen Nutzern und Zahlern bei den Bürgern durch eine direkte Fühlbarkeit stärken. Die kombinierte Reform erfasst die steuerpflichtigen Wirtschaftseinheiten über die Körperschaftsteuer (Kapitalgesellschaften) und über die Einkommensteuer (Personengesellschaften, Freiberufler etc.). Im Rahmen der Einkommensteuer sind dabei die gewinnorientierten Einkommensbestandteile dem Arbeitsort zuzurechnen und dort zu versteuern, während alle anderen Einkommensbestandteile weiter am Wohnort versteuert werden. Die wirtschaftsbezogene Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen in den Betriebsgemeinden wird also durch die Aufteilung der Einkommensteuer der bisher nicht gewerbesteuerpflichtigen Freiberufler u. a. zwischen Wohn- und Arbeitsort erreicht. Auf diese Weise wird eine räumliche Umverteilung der kommunalen Steuereinnahmen zugunsten der Arbeitszentren angestrebt.

Würdigt man diesen Vorschlag mit Blick auf die Beurteilungskriterien für kommunale Steuern bzw. die Stärkung des Korrespondenzprinzips, so überwiegen insgesamt die Nachteile:

- Ein kommunaler Körperschaftsteuerzuschlag bietet nicht die notwendige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, da sie allein gewinnorientiert ist. Als Folge weist das Aufkommen der Körperschaftsteuer in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht derart ausgeprägte Disparitäten auf, dass diese Steuer ebenso wenig wie die Rest-Gewerbesteuer als gute Kommunalsteuer einzuschätzen ist (unzureichende Verstetigung, mangelnde Bedarfsgerechtigkeit). Diese Option kommt eher einer Unternehmensteuerreform ohne Lösung der kommunalfinanzpolitischen Probleme gleich. Wer die Gewerbesteuer als kommunale Steuer für eine schlechte Steuer hält, der kann sich angesichts der großen Ähnlichkeit beider Steuern kaum für die Beteiligung an der Körperschaftsteuer aussprechen.<sup>2</sup>
- Gegenüber dem bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer erhöht sich durch die nun „ungedeckelte“ Wirkung der massiven Progressionskomponente des Einkommensteuertarifs (Wegfall der Sockelgrenzen) die Streuung des Steueraufkommens deutlich (Junkernheinrich et al. 2003). In einzelnen Bundesländern würde sie sich verdoppeln. Damit wäre eine bedarfsorientierte Steuerverteilung in weite Ferne gerückt. Dies

<sup>2</sup> Im Jahre 2001 war das Gesamtaufkommen dieser Steuer sogar negativ.

würde die Ausgleichsintensität des kommunalen Finanzausgleichs – wie auch des Länderfinanzausgleichs – überfordern und zu sehr hohen Grenzabschöpfungen von Steuer-mehreinnahmen führen (Junkernheinrich 1999).

- Darüber hinaus würde der persönliche Steuersatz der Einkommensteuer nunmehr kommunal divergieren, z. B. zwischen 38 % in einer Umlandgemeinde und 44 % in einer Großstadt. Dies ist nicht nur politisch schwer durchsetzbar, es verstößt auch gegen den aus der ökonomischen Föderalismustheorie bekannten Grundsatz, dass die individuelle Verteilungspolitik besser auf der zentralen Ebene angesiedelt ist. Die kommunal divergierenden Steuer- bzw. Hebesätze würden die Progressionskomponente bzw. die Redistributionspolitik des Staates verstärken oder abschwächen und damit volkswirtschaftlich ineffiziente Wanderungsbewegungen induzieren. Aus diesem Grund wird den Gemeinden ausgabenseitig zu Recht die Möglichkeit zur Festlegung lokal differenzierter Sozialhilferegelsätze verwehrt (Vermeidung von regelsatzinduziertem „Sozialhilfetourismus“).

In der Gemeindefinanzreformkommission ist dieses Modell letztlich an seiner mangelnden Kommunalverträglichkeit gescheitert. Da eine Gemeindesteuer in knapp 14 000 Städten und Gemeinden erhoben wird, ist dem Kriterium der bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung – ganz im Gegensatz zu einer Bundessteuer – besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Nachdem deutlich wurde, dass das Modell, insbesondere mit dem Ersatz des gemeindlichen Einkommensteueranteils durch eine direkte Beteiligung an der Einkommensteuer, zu einer Verstärkung der ohnehin bereits ausgeprägten Verteilungsdisparitäten (z. B. im Stadt-Umland-Verhältnis) führen würde, war es nicht mehr mehrheitsfähig. Der Hinweis auf die Umverteilungsmöglichkeiten durch die kommunalen Finanzausgleichssysteme vermochte angesichts der sehr hohen Ausgleichs- und Abschöpfungsintensität nicht zu überzeugen. Darüber hinaus wurde kritisch darauf hingewiesen, dass das Modell bei *alleinigem* Blick auf die Kommunalbesteuerung zu einer Entlastung der Wirtschaft und einer Mehrbelastung der privaten Haushalte führen würde (BMF 2003b).

Der zentrale Vorteil des Modells liegt in dem von Finanzwissenschaftlern seit vielen Jahren geforderten Hebesatz auf die Einkommensteuer (Hansmeyer und Zimmermann 1993). Will man aber die Beziehungen zwischen Nutzern und Kostenträgern – ganz im Sinne des Korrespondenzprinzips – stärken, so könnte man den Kommunen auch ein proportionales Hebesatzrecht auf das zu versteuernde Einkommen einräumen. Die Verteilungsdisparitäten würden dann erheblich geringer ausfallen, und die progressive, die individuelle Leistungsfähigkeit betonende Besteuerung könnte der zentralen Ebene vorbehalten bleiben (Bertelsmann-Stiftung 2003: 19 f.).

### 4.3 Kommunalmodell

Das Modell einer modernisierten Gewerbesteuer der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände will mit einigen Modifikationen die Schwächen der Rest-Gewerbeertragsteuer beheben bzw. deutlich verringern (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2003). Als Ziele werden die Stärkung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen, die Beteiligung aller Wirtschaftseinheiten an der Finanzierung ihrer Standortgemeinde, der Erhalt des Bindeglieds zwischen Wirtschaft und Kommunen sowie die Vermeidung einer Umverteilung der Finanzierungslasten von der örtlichen Wirtschaft auf die Einwohner genannt.

Zentrales Reformelement ist eine Ausdehnung des Kreises der Steuerpflichtigen auf die Selbständigen und Freiberufler im Sinne von § 18 EStG, womit eine wesentliche Ungleichbehandlung in der Steuerpflicht ausgeglichen werden kann. Ferner will man die Bemessungsgrundlage durch folgende Elemente auf ein breiteres Fundament stellen:

- volle Hinzurechnungen aller Zinsen zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrags,
- Hinzurechnung des Finanzierungsanteils aller Mieten, Pachten und Leasingraten zum Gewerbeertrag unter Berücksichtigung eines Freibetrags,
- Hinzurechnung von Veräußerungsgewinnen zum Gewerbeertrag auch bei Personengesellschaften,
- Modifizierung der gewerbsteuerliche Organschaft,
- zielgenaue Ausgestaltung der erweiterten Kürzung für Grundstücksunternehmen,
- Erhöhung des bisherigen Freibetrags von 24 500 Euro auf 25 000 Euro, der bis zu einem Gewerbeertrag von 50 000 Euro abgeschmolzen wird,
- Abschaffung des Staffeltarifs (§ 11 Abs. 2 GewStG).

Durch die Berücksichtigung von Hinzurechnungen soll die Ungleichbehandlung von Eigen- und Fremdkapital aufgehoben werden. Dafür sollen die Steuermesszahlen gesenkt, differenzierte Steuermesszahlen für Personen- und Kapitalgesellschaften eingeführt und die Gewerbesteueranrechnung nach § 35 EStG beibehalten werden.

Insgesamt wird also ein größerer Teil der Wertschöpfung in die Bemessungsgrundlage aufgenommen und damit die gewinnunabhängige Komponente gestärkt. Dennoch kann nicht von einer Wertschöpfungsteuer gesprochen werden, da allein mit der Nichtberücksichtigung der Lohnsumme rund 70 % der Wertschöpfung unberücksichtigt bleiben. Das Kommunalmodell ist somit schon als Kompromissvorschlag gegenüber der Wirtschaft konzipiert.

Die Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und die Erweiterung der Bemessungsgrundlage lassen eine Senkung des Tarifs bzw. der Hebesätze zugunsten der jetzt stark betroffenen kleinen Zahlergruppe und vertretbare Belastungen bisheriger Nichtzahler erwarten (größere Belastungsgerechtigkeit innerhalb der Wirtschaft, bessere Berücksichtigung des Prinzips der Gruppenäquivalenz). Für die Gemeinden dürften sich eine Verstärkung der Einnahmen und eine geringere Streuung ergeben (höhere Bedarfsgerechtigkeit in zeitlicher und interkommunaler Hinsicht, Entschärfung des Stadt-Umland-Problems). Diese Vorteile fallen jedoch erheblich geringer als bei einer umfassenden Wertschöpfungsteuer aus.

#### 4.4 Vorschlag der Bundesregierung

Obwohl seitens des Bundesministeriums der Finanzen bisher keine Kompromisslinien bei der Gewerbesteuer festgelegt waren, gab Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement bereits

frühzeitig die Ablehnung der Bundesregierung gegenüber den gewinnunabhängigen Bestandteilen des Kommunalmodells vor der Presse bekannt (O. V. 2003). Mittlerweile hat sich diese Position – im Gegensatz zum Meinungsbild in der Kommission – auch im Gesetzentwurf der Bundesregierung niedergeschlagen (Bundesregierung 2003). Darin ist die Gemeindegewerbesteuer als eine reine Gewinnsteuer ohne jegliche aufkommensstabilisierenden Hinzurechnungen vorgesehen, was letztlich der Intention des BDI/VCI-Modells gleichkommt. In der Konsequenz würde die wirtschaftsbezogene Kommunalsteuer ihren Charakter als Objektsteuer verlieren und vollends zu einer Steuer vom Einkommen werden. Daraus ergeben sich die bekannten Gefahren für ein unstetiges und zwischen den Kommunen stark streuendes Aufkommen der Gewerbesteuer (mangelnde Bedarfsgerechtigkeit). Eine Lösung der gemeindefinanzpolitischen Probleme wäre damit nicht verbunden. Dies ändert sich auch nicht durch die seit vielen Jahren von der Finanzwissenschaft abgelehnte und nun von der Bundesregierung vorgesehene Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils. Dabei handelt es sich nicht um eine Gemeindesteuer, sondern um eine zuweisungsähnliche Beteiligung an einer Gemeinschaftssteuer. Auf diese Weise würde die Gemeindeautonomie weiter geschwächt.

Begründet wird die Vorfestlegung auf eine reine Gewinnsteuer mit dem Hinweis auf eine mögliche Substanzbesteuerung durch ertragsunabhängige Bemessungsgrundlagenelemente („Kostensteuer“). Zunächst ist unbestritten, dass durch die Einbeziehung der Zinsen und der Finanzierungsanteile von Mieten, Pachten und Leasingraten auch Kosten zur Bemessungsgrundlage der wirtschaftsbezogenen Kommunalsteuer werden sollen. Daraus resultiert die Behauptung, dass ein Unternehmen in Zeiten geringer oder nicht vorhandener Gewinne in die Insolvenz getrieben werden könnte (Gefahr der steuergetriebenen Insolvenz): Da der Begriff der Substanzbesteuerung in der letzten Zeit den Charakter eines kaum noch hinterfragten Kampfbegriffs erhalten hat, sollen nachfolgend einige relativierende Bemerkungen gemacht werden:

- Die Erhebung von Steuern auf betriebliche Kostenelemente ist keine Besonderheit der Gewerbesteuer bzw. des Kommunalmodells. Steuern werden z. B. auf Mineralöl oder auf Versicherungen erhoben und dieses auch in Verlustjahren, ohne dass deshalb die Abschaffung dieser Steuern gefordert wird.<sup>3</sup> Gleichfalls ergibt sich eine Steuerlast z. B. auf nicht abzugsfähige Kosten wie Geschenke an „Geschäftsfreunde“ oberhalb einer Freigrenze oder auf einen Teil der Bewirtungskosten.
- Gewinne sind Entgelte für das eingesetzte Eigenkapital. Schuldzinsen, Mieten, Pachten und Leasinggebühren stellen Entgelte für von anderen bereitgestelltes Kapital dar. Rechnet man diese Kosten der Bemessungsgrundlage nicht hinzu, so würde man Eigen- und Fremdkapital ungleich behandeln und den Ersatz von Eigen- durch Fremdkapital aus steuerstrategischen Gründen geradezu herausfordern (Jarass et al. 2003: 45 und 63 ff.).
- Eine Substanzbesteuerung liegt nur dann vor, wenn das zur Erzielung von Erträgen eingesetzte Vermögen langfristig zur Deckung der Steuerschuld eingesetzt werden muss. Der befürchtete Substanzverzehr relativiert sich jedoch, da die Gewerbesteuer in voller Höhe als Betriebsausgabe von der Körperschaftsteuer sowie bei Einzelunternehmern

<sup>3</sup> Auch kommunale Gebühren und Beiträgen müssen unabhängig von der Ertragslage des Unternehmens gezahlt werden.

und Gesellschaftern von Personengesellschaften von der Einkommensteuer (Gewerbesteueranrechnung) abgezogen werden kann. Lediglich die Nettobelastung – auch bei einer Anrechnung in Folgejahren – ist relevant.

- Nur im Fall der Insolvenz eines Unternehmens mit Gewerbesteuerschulden ergibt sich dieser Ausgleichsmechanismus grundsätzlich nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Unternehmen – leider erfolglos – die kommunale Infrastruktur in Anspruch genommen hat. Der Leser mag beurteilen, ob er dieses eher als sachgerechte Gegenleistung oder als ungerechtfertigten Substanzentzug werten möchte.
- Des Weiteren besteht in Krisensituationen die Möglichkeit der Steuerstundung. Somit kann mit dem Ziel der Aufrechterhaltung eines Betriebes und des Erhalts von Arbeitsplätzen, aus denen ja wiederum Einkommensteuern resultieren, ein gewisser Zeitraum überbrückt werden. Sofern dennoch eine Insolvenz eintritt, erfolgt dies dann nicht aufgrund der Steuerpflicht, sondern anderer Faktoren (zu hohe Produktionskosten, nicht marktgerechte Produktpalette etc.). In diesem Fall sind die gestundeten Steuern wie andere Forderungen im Insolvenz- bzw. Konkursverfahren zu behandeln.

Generell kann man nicht oft genug betonen, dass sich für ein kommunales Steuersystem andere Anforderungen ergeben als für die Steuern von Bund und Ländern (vgl. auch Abbildung 3). Die schrittweise Demontage der Gewerbesteuer hat ihre Ursache vor allem darin, dass man sie über die Jahre immer stärker gesamtwirtschaftlichen Zwecken dienstbar gemacht hat. Eine Risikobeteiligung des Fiskus an Gewinn und Verlust ist auf Länder- und Bundesebene allerdings weitaus kostengünstiger zu erreichen als auf der kommunalen Ebene, wo das Steueraufkommen stark von einzelnen Unternehmen und Branchen dominiert wird und somit Sonderkonjunkturen und Strukturkrisen weitaus stärker ins Kontor schlagen. Zudem: Während die Bundesregierung die moderate Besteuerung von Kostenelementen auf Gemeindeebene abschaffen will, will sie gleichzeitig die Verlustverrechnung bei Einkommen- und Körperschaftsteuer einschränken.

Schließlich ist festzustellen, dass die quantitative Bedeutung der kritisierten gewinnunabhängigen Steuerbestandteile für die Unternehmen insgesamt und die krisengeschüttelten Unternehmen als besonders relevante Teilgruppe empirisch bisher nicht hinreichend untersucht worden ist, um daraus tragfähige Schlussfolgerungen auf ein hohes Gefährdungspotential ziehen zu können. Hier besteht also noch eine ungenutzte Möglichkeit zur Versachlichung der Diskussion.

#### 4.5 Bertelsmann-Vorschlag

Der von der Bertelsmann-Stiftung eingebrachte Vorschlag basiert steuerpolitisch auf drei Bausteinen, die jeder mit einem kommunalen Hebesatzrecht versehen sind, um eine direkte Fühlbarkeit zum Nutzer kommunaler Leistungen herzustellen (Bertelsmann-Stiftung 2003):

- Anstelle der Gewerbesteuer ist eine kommunale Wirtschaftssteuer einzuführen, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen erfasst, d. h. auch Freiberufler und die Land- und Forstwirtschaft. Neben dem Gewinn sind weitere Bestandteile der Wertschöpfung in der Bemessungsgrundlage aufzunehmen.

- Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich sind durch eine im Gesamtvolumen gleich hohe kommunale Bürgersteuer zu ersetzen.
- Die Grundsteuer B ist auf ein einfacheres und zeitnäheres Bemessungsverfahren umzustellen, das an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien anknüpft. Die Grundsteuer A ist abzuschaffen. Die Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft kann in die kommunale Wirtschaftssteuer integriert werden.

Mit Blick auf die Vorteile einer direkten Besteuerung der Bürger plädiert die Bertelsmann-Stiftung für eine Abkehr vom seit mehr als 30 Jahren praktizierten Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sowie von der im Jahre 1996 eingeführten Kompensationszahlung zum Familienleistungsausgleich und befürwortet eine direkte kommunale Bürgersteuer. Anders als der BDI/VCI-Vorschlag soll aber nicht das lokale Aufkommen aus Einkommensteuern, sondern das zu versteuernde Einkommen der Bürgerinnen und Bürger als Anknüpfungspunkt der Bürgersteuer dienen. Auf diese Bemessungsgrundlage ist ein proportionaler, d. h. für alle Bürgerinnen und Bürger gleicher Steuersatz anzusetzen. Das Existenzminimum bleibt steuerfrei.

Um den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und die Kompensationszahlung im Familienleistungsausgleich aufkommensneutral zu ersetzen, wäre ein Steuersatz von ca. 3,5 % notwendig. Dementsprechend ist eine gleichwertige Senkung des Einkommensteuertarifs für Bund und Länder vorzunehmen. Der Bundestarif würde auf den kommunalen Tarif aufsetzen.

Der Bezug zum zu versteuernden Einkommen und die Verwendung eines proportionalen Steuersatzes folgen dem Gedanken, dass auf der kommunalen Ebene die gruppenmäßige Äquivalenz der Heranziehung der Nutzer kommunaler Leistungen im Vordergrund steht. Ein progressiver Steuertarif auf der kommunalen Ebene ist in einem föderalen System nicht sachgerecht:

- Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben die Aufgabe, lokale Güter und Dienstleistungen kontinuierlich bereitzustellen. Eine interregional einheitliche, sozial- bzw. gesellschaftspolitisch motivierte Umverteilung von Einkommen ist dagegen Aufgabe der zentralen Ebene. Ein progressiver, die Leistungsfähigkeit berücksichtigender Steuertarif ist deshalb allein der Bundesebene vorzubehalten.
- Ein progressiver Steuersatz auf der kommunalen Ebene würde die Aufkommensdisparitäten zwischen den Gemeinden deutlich verstärken. Dies hätte wiederum einen deutlich höheren Finanzausgleichsbedarf sowohl auf der kommunalen wie auch der Länderebene zur Folge. Die Gemeindesteuerreform soll aber gerade die nicht bedarfsgerechten Steuer- aufkommensdisparitäten verringern.

Gegen die kommunale Bürgersteuer wird zum einen vorgebracht, dass sie zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand führen würde. Da aber alle besteuereungsrelevanten Informationen – mit Ausnahme des lokalen Hebesatzes – in der Einkommensteuererklärung bereits vorliegen, dürfte der Verwaltungsaufwand – nicht zuletzt angesichts fortschreitender Möglichkeiten der Datenverarbeitung – vertretbar sein und in keinem Verhältnis zu den gewonnenen Vorteilen stehen. Die Abrechnung kann im Rahmen der üblichen Einkommensteuer-

festsetzung erfolgen und jedem Steuerpflichtigen im Rahmen des Steuerbescheids mitgeteilt werden. Auf diese Weise erkennt er, mit welchem Betrag er zur Finanzierung kommunaler Leistungen herangezogen wird. Dies stärkt die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger für die Kosten kommunaler Dienstleistungen und lässt das Interesse an der kommunalen Politik wachsen.

Aus kommunaler Sicht wird kritisch vorgebracht, dass durch die direkte Besteuerung der Löhne und Einkommen eine größere Streuung des Steueraufkommens unter den Gemeinden als beim bestehenden Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (einschließlich der Kompensationszahlung für den Familienleistungsausgleich) hervorgerufen wird. Auch wenn die Streuungszunahme erheblich geringer ist als beim kommunalen Hebesatz auf die durch den progressiven Tarif bestimmte Einkommensteuerschuld (BDI/VCI-Vorschlag), verbleibt hier ein Zielkonflikt zwischen einer bedarfsgerechten interkommunalen Steuerverteilung und den allokativen Vorzügen einer kommunalen Bürgersteuer mit Hebesatzrecht. Gerade die besonders strukturschwachen Gemeinden und Regionen würden weitere einnahmeseitige Belastungen tragen.<sup>4</sup> Dadurch könnte sich der Druck auf die schon heute sehr angespannten kommunalen Finanzausgleichssysteme verstärken.

Um dies zu vermeiden, verfolgt die Bertelsmann-Stiftung nicht die isolierte Einführung einer kommunalen Bürgersteuer. Vielmehr hält sie diese *nur* für sinnvoll, wenn sie im Verbund mit der Umsetzung anderer Reformmaßnahmen, insbesondere der Einführung einer kommunalen Wirtschaftssteuer, erfolgt. Der leichten Streuungszunahme bei der Bürgersteuer würde dann die Streuungsabnahme durch eine breit angelegte kommunale Wirtschaftssteuer gegenüberstehen. Schließlich würde die im Reformvorschlag enthaltene Entlastung der Kommunen von hohen Sozialausgaben durch eine konsequente Berücksichtigung des Konnexitätsprinzips zur fiskalischen Entspannung, vor allem in strukturschwachen Kommunen (etwa in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet), beitragen.

Unterzieht man den Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung einer kritischen Würdigung, so ist zunächst positiv hervorzuheben, dass die Korrespondenz zwischen den Nutzern und den Kostenträgern kommunaler Leistungen durch ein Hebesatzrecht auch auf die dritte große Kommunalsteuer erweitert wird. Die damit verbundene Stärkung der Gemeindeautonomie ist föderalismuspolitisch zu befürworten. Durch die wertschöpfungsgerichtete Bemessungsgrundlage der Wirtschaftssteuer, die am zu versteuernden Einkommen anknüpfende Bürgersteuer und die an den tatsächlichen Werten von Grundstücken und Immobilien orientierte Grundsteuer würde die allokativen Funktion des Gemeindesteuersystems gestärkt und eine insgesamt bedarfsgerechtere Verteilung des Steueraufkommens zwischen den Gemeinden ermöglicht. Der Widerstand dürfte insbesondere durch die Belastungsumverteilungen auf der Zahlerseite (Berücksichtigung von bisherigen Nichtzahler bei der Wirtschaftssteuer, höhere Belastungen durch die Grundsteuer) resultieren. Dies ist aber im Sinne der Allgemeinheit der Besteuerung dringend geboten. Darüber hinaus ist anzumerken, dass die Bertelsmann-Stiftung – weitgehend untypisch für die aktuelle Reformdiskussion – eine umfassende Reform des Gemeindefinanzsystems anstrebt (Stärkung des Konnexitätsprinzips, Abbau der Regelungsdichte, Rückführung der kommunalen Sozialhilfebemessung etc.) (ähnlich weit angelegt: Memorandum zur Reform des Gemeindefinanzsystems von Vertretern der Ruhrgebietsstädte 2001). Nur solche breit angelegten Vorschläge, die auch die

<sup>4</sup> Auch hier besteht die – bisher ungenutzte – Möglichkeit, durch empirische Untersuchungen zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen.

Wechselwirkungen der Einzelemente des Gemeindefinanzsystems im Blick haben, bieten – ihre politische Durchsetzbarkeit vorausgesetzt – die Chance, die Gemeinden tatsächlich aus der Finanzkrise zu führen und die gesamtwirtschaftliche Effizienz zu fördern.

## 5 **Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe als ausgabenseitige Strategie**

Ausgabenseitig sind die Kommunen seit Jahren vor allem durch die hohen Ausgaben für soziale Leistungen belastet. Die Lösung der Finanzprobleme strukturschwacher Kommunen mit geringer Erwerbsquote und hoher Arbeitslosigkeit ist nur erfolgversprechend, wenn diese auf der Ausgabenseite entlastet werden. Die Kommunen fordern deshalb schon lange eine Rückführung sozialhilfefremder Leistungen in die vorgelagerten Sicherungssysteme. Das Kernargument lautet, dass die als „letztes soziales Netz“ konzipierte kommunale Sozialhilfe nicht als Auffangbecken für die Finanzierung von Massenarbeitslosigkeit gedacht war und ist. Zudem wird betont, dass der Bund die zentralen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Kompetenzen besitze. Sofern er diese Kompetenzen nicht sachgerecht nutzt, so ist es anreizpolitisch nicht sinnvoll, die sozialen Folgekosten primär auf die Kommunen abzuwälzen (vgl. auch Junkernheinrich 1990).

Die Hartz-Kommission hat zur Lösung der Sozialhilfe-problematik einen Vorschlag vorgelegt, der zumindest eine Teilreform bedeutet. Danach soll es drei Hilfearten geben (Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 2002: 125–129):

- ein Arbeitslosengeld I als beitragsfinanzierte originäre Versicherungsleistung, zeitlich befristet ausgezahlt durch die so genannten Job-Center der Bundesanstalt für Arbeit,
- ein Arbeitslosengeld II als steuerfinanzierte bedürftigkeitsabhängige Leistung für den Lebensunterhalt von arbeitslosen, aber erwerbsfähigen Personen – wenn das Arbeitslosengeld I nicht mehr greift (auch hier ist die Bundesanstalt für Arbeit zuständig),
- das Sozialgeld, das der bisherigen Sozialhilfe entspricht und an nicht erwerbsfähige Personen ausgezahlt werden soll (hier liegt die Zuständigkeit bei den kommunalen Sozialämtern).

Der Vorschlag der Hartz-Kommission führt somit die erwerbsfähigen Hilfeempfänger zurück in die finanzielle Obhut der Arbeitsvermittlung des Bundes. Ob durch diese Zusammenführung eine Verwaltungsvereinfachung im sozialen Sicherungssystem erfolgt und wer die Arbeitsvermittlung effizienter leisten kann – die Gemeinde vor Ort oder dezentrale Job-Center –, kann hier nicht angemessen diskutiert werden. Sicher dürfte aber sein, dass bei allen derzeit diskutierten Reformoptionen eine enge Kooperation zwischen Gemeinde und Job-Center für eine problemadäquate Gesamtbetreuung von Arbeitslosen und ihrer Familien (Bedarfsgemeinschaften) erforderlich ist. Die Vorstellung der vollständigen Konzentration auf einen Träger übersieht die Komplexität der Betreuungsleistung.

In Abgrenzung zum Vorschlag der Hartz-Kommission will der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung eine Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe vornehmen und sich dabei an den Maßstäben des Bundessozialhilfegesetzes orientieren (SVR 2003: Ziff. 442 ff.). Die Absenkung des Versorgungsniveaus



würde die Anreize zur Aufnahme von Arbeit deutlich erhöhen und ist primär arbeitsmarktpolitisch motiviert. Dieser Vorschlag hat aber erhebliche föderale Implikationen: Auf die Kommunen käme durch eine solche Neuregelung eine erhebliche Mehrbelastung zu – es handelt sich um einen Kreis von etwa 1,4 Mill. Personen. Der Bund würde erheblich entlastet. Der Sachverständigenrat beziffert die Entlastung des Bundes auf etwa 12 Mrd. Euro, während die Kommunen mit finanziellen Mehrlasten von etwa 4,5 Mrd. Euro rechnen müssen.

Eine Zuweisung der Finanzierungslast für die arbeitsfähigen Hilfeempfänger an den Bund hält der Sachverständigenrat nicht für opportun. Gerade dies ist aber gemeindefinanzpolitisch das zentrale Problem. Wer soll die Wahrnehmung übertragener Aufgaben finanzieren? Der gesetzgebende Ausgabenverursacher oder die nach bundeseinheitlichen Regelungen durchführende Körperschaft? Die Zuweisung der Finanzierungslast an die Bundesebene stünde – so der Sachverständigenrat – in Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip. Das Subsidiaritätsprinzip zielt aber im Kern nicht auf die Finanzierungsregelung ab. Gewichtiger ist daher ein zweiter Hinweis des Rates: Er befürchtet, dass durch die Hartz-Regelung der bei kommunaler Verantwortlichkeit bestehende finanzielle Druck, eine Lösung für die arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger zu finden, verloren gehen würde. Er sieht darin einen Fehlanreiz für die Kostenentwicklung, der sich bei eindeutiger Zuständigkeit der Kommunen vermeiden lassen würde. Dieses Argument gilt aber ebenso für den Bund. Auch der Bund bzw. die Job-Center hätten einen höheren Anreiz zur Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt, wenn auf diese Weise ihre Ausgaben reduziert werden könnten. Letztlich sollte daher jene Ebene die Aufgabe finanzieren, die die Verantwortung für die Problemverursachung trägt, und dies dürfte mit Blick auf die Arbeitslosigkeit eher der Bund sein. Bei der bestehenden Sozialhilferegelung konnte der Bund über viele Jahre eine Trittbrettfahrerposition einnehmen. Er konnte im Bundessozialhilfegesetz eine Fülle von Leistungstatbeständen definieren, die die Städte und Kreise finanzieren mussten. Bemerkenswerterweise möchte der Bund – und mit ihm die Gemeindefinanzreformkommission – die Leistungen an Arbeitslose gerade in dem Moment kürzen, in dem er selbst in die Aufgaben- und Finanzverantwortung eintritt. Dies dürfte finanz- und arbeitsmarktpolitisch von Vorteil sein.

## 6 Und was nun? – Einige Überlegungen zur Politikvorbereitung durch Kommissionen

Die Erwartungen an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen waren nach vielen Jahren gemeindefinanzpolitischer Reformblockade außerordentlich hoch gesteckt. Mit der Neuordnung der Gewerbesteuer und der Sozialhilfefinanzierung hat sie zwar unstrittig zwei zentrale Eckpunkte der Reform behandelt. Dennoch waren die Hoffnungen auf einen Reformdurchbruch angesichts der Arbeitsweise der Kommission kaum realistisch:

- Die Reformkommission wurde nach dem Modell des „Runden Tisches“ konzipiert. Alle relevanten Gruppen wurden beteiligt, die mehr oder weniger eng durch die finanziellen Aspekte kommunalen Handelns berührt werden (der Bund und die Länder jeweils mit mehreren Ressorts, die kommunalen Spitzenverbände, Wirtschafts- und Arbeitnehmervertreter etc.). Als Konsequenz hat sich in inhaltlicher Hinsicht lediglich ein sehr kleiner gemeinsamer Reformnenner als mehrheitsfähig erwiesen.
- Die Kommission hat unter einem außerordentlich hohen Zeitdruck gearbeitet. Bei einer angestrebten Laufzeit bis zur Vorlage der Reformvorschläge von etwa einem Jahr ist

man auch nach mehr als der Hälfte dieser Zeit kaum über den Austausch bekannter Positionen zur Gewerbesteuerdiskussion hinausgekommen – und dies trotz massiver Ausklammerung wichtiger, aber komplexerer Inhalte. Angesichts des engen Zeitrahmens wurden die Modellrechnungen zur Beurteilung der Reformwirkungen auf lediglich zwei Reformvorschläge beschränkt: auf das dem einer Modernisierung der Gewerbesteuer nahe kommende so genannte Kommunalmodell und den kommunalen Zuschlag zur Körperschafts- und Einkommensteuer, dem so genannten BDI/VCI-Vorschlag.

- Zentrale Eckpunkte einer Gemeindefinanzreform wurden nicht behandelt. So ist beispielsweise nicht darüber nachgedacht worden, welche Aufgaben der Staat erfüllen soll und welche dieser Aufgaben in einem föderalen Staatsaufbau durch die Kommunen wahrzunehmen sind, wie die Ausgabenintensität der kommunalen Aufgabenerfüllung gesenkt werden oder durch welche Maßnahmen die Investitionsschwäche der Kommunen überwunden werden kann. Die Behandlung des Konnexitätsprinzips wurde nicht zuletzt aufgrund des Drucks von Bund und Ländern aus der Kommissionsarbeit ausgegrenzt. Auch die Reform der kommunalen Grundsteuer fand keine Berücksichtigung.

Angesichts dieser „Vorgaben“ war das Spektrum der denkbaren Entscheidungen nicht sonderlich breit bzw. innovativ. Insofern verwundert es auch kaum, dass in beiden Arbeitsgruppen kein Einvernehmen hergestellt wurde. Dennoch hat sich in der Kommission eine Mehrheit für die von den Städten und Gemeinden präferierten Reformoptionen gebildet. Damit hätte zumindest der Einstieg in eine Gemeindefinanzreform gelingen können. In einem zweiten Anlauf hätte man dann wichtige, bisher aber ausgeklammerte Themen (Aufgabenkritik, Konnexitätsprinzip, Bürger- und Grundsteuer etc.) behandeln können. Dies ist nun in weite Ferne gerückt:

- Zum einen möchte die Bundesregierung mit der allein gewinnorientierten Gewerbesteuer eine Reformoption umsetzen, die in der Kommission gar nicht diskutiert wurde, in der Intention aber dem BDI/VCI-Modell und inhaltlich dem IHK/DIHK-Modell (2003) außerordentlich nahe kommt. Damit schwächt sie die Gewerbesteuer in ihrer Substanz und macht sie verfassungsrechtlich angreifbar.
- Zum anderen präferiert sie ein viergliederiges Sicherungssystem aus Arbeitslosengeld, Grundsicherung für Arbeitssuchende (Arbeitslosengeld II), Sozialhilfe und Grundsicherung, bei dem sie die Kommunen von der Finanzierung der erwerbsfähigen Sozialhilfempfangener entlastet, diese Entlastung aber finanziell nicht an die Kommunen weitergibt.<sup>5</sup>

Derzeit wird die Reformdiskussion durch den Streit um die Höhe der kommunalen Nettoentlastung dominiert. Nicht zuletzt aufgrund neuer Aufgaben (Betreuung im Vorschulalter), weiterer Einnahmenreduktionen (Vorziehen der Einkommensteuerreform) und die Refinanzierung durch einen erhöhten Umsatzsteueranteil des Bundes (zur Finanzierung von Arbeitslosengeld II) ist eine finanzielle Entlastung der Kommunen nicht absehbar. Beim jetzigen Verhandlungsstand muss man die Gemeindefinanzreform daher als gescheitert erklären: Sie erreicht weder die notwendige Strukturverbesserung des Gemeindefinanzsys-

<sup>5</sup> Damit entsteht die Situation, dass die Kommunen ohne eine Erhöhung des Umsatzsteueranteils über viele Jahre überproportional steigende Sozialhilfeleistungen finanzieren mussten, der Bund aber, sobald er die Aufgabe partiell übernimmt, eine finanzielle Umverteilung zu seinen Gunsten vornimmt.

tems, noch sichert sie den Kommunen ein aufgabengerechtes Finanzierungsniveau (oder entlastet sie hinreichend von Aufgaben).

Die Hoffnung auf eine Gemeindefinanzreform im Konsens aller Partikularinteressen hat sich erneut als „mission impossible“ erwiesen. Daher wird die Gemeindefinanzreform weiter auf der politischen Agenda bleiben müssen.

## Literaturverzeichnis

- Bach, S. und D. Vesper (2002): Finanz- und Investitionskrise der Gemeinden erzwingt grundlegende Reform der Kommunal Finanzen. *Wochenbericht des DIW Berlin*, 69 (31), 505–517.
- Bertelsmann-Stiftung (2003): *Reform der Gemeindefinanzen. Ein Vorschlag der Bertelsmann-Stiftung*. Unter Mitwirkung von G. Färber, A. Fugmann-Heesing und M. Junkernheinrich. Gütersloh.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2000): *Bundespolitik und Kommunal Finanzen*. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), Sekretariat der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ (2003a): Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitslosenhilfe/Sozialhilfe“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. 17. April 2003. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF), Sekretariat der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ (2003b): Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. 20. Juni 2003. Berlin.
- Bundesregierung (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Gewerbesteuer. 13. August 2003: Neue Gewerbesteuer sichert Kommunen zusätzliche Finanzen. Pressemitteilung vom 13. August 2003 ([www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Pressemitteilungen/.395.19851/Pressemitteilung/Neue-Gewerbesteuer-sichert-Kom...htm](http://www.bundesfinanzministerium.de/Aktuelles/Pressemitteilungen/.395.19851/Pressemitteilung/Neue-Gewerbesteuer-sichert-Kom...htm)).
- Bundesverband der Deutschen Industrie/Verband der Chemischen Industrie (BDI/VCI) (2001): *Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer. Konzept einer kommunalen Einkommen- und Gewinnsteuer*. Köln.
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2003): Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer. Mitteilung vom 28. Februar 2003.
- Däke, K. H. (2002): Entwicklung der Kommunal Finanzen im Jahr 2002 in Deutschland. Statement des Präsidenten des Bundes der Steuerzahler anlässlich der Pressekonferenz am 3. Mai 2002 in Berlin. Download unter: [www.steuerzahler.de](http://www.steuerzahler.de) (Stand: 01.12.2002).
- Fuest, C. und B. Huber (2001): *Zur Reform der Gewerbesteuer*. Gutachten erstellt im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft im Saarland. München.
- Hansmeyer, K.-H. (1989): Finanzwissenschaft und Kommunalwissenschaften: Eine Bestandsaufnahme an ausgewählten Beispielen. In: J. J. Hesse (Hrsg.): *Kommunalwissenschaften in der Bundesrepublik Deutschland*. Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2. Baden-Baden, 155–206.
- Hansmeyer, K.-H. und H. Zimmermann (1993): Möglichkeiten der Einführung eines Hebesatzrechts beim gemeindlichen Einkommensteueranteil. *Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK)*, 32 (2), 221–244.
- Hofmann, K. und W. Scherf (2001): Die Auswirkungen der Steuerreform 2000 auf die Gemeinden. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (DfK)*, 40 (1), 97–116.
- Holtkamp, L. (2000): *Kommunale Haushaltspolitik in NRW. Haushaltslage, Konsolidierungspotenziale, Sparstrategien*. Städte und Regionen in Europa, Bd. 8. Opladen.

- IHK/DIHK-Vorschlag zur Reform der Gewerbesteuer (2003), Entwurf.
- Jarass, L. und G. M. Obermair (2003): *Reform der Gewerbesteuer: Anforderungen und Auswirkungen*. Ein Modell des Bayerischen Städtetags. Endbericht. München.
- Junkernheinrich, M. (1990): *Neuverteilung der Sozialhilfelasten*. Veröffentlichung des Ruhr-Forschungsinstituts für Innovations- und Strukturpolitik e. V., Nr. 1. Bochum.
- Junkernheinrich, M. (1991): *Gemeindefinanzen. Theoretische und methodische Grundlagen ihrer Analyse*. Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 1. Berlin.
- Junkernheinrich, M. (1999): Lohnen sich kommunale Steuermehreinnahmen aus fiskalischer Sicht in allen Gemeinden gleich? In: ARL (Hrsg.): *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen*. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 209. Hannover, 308–319.
- Junkernheinrich, M. (2003a): Wege aus der kommunalen Finanzkrise, oder: Wie könnte ein zukunftsfähiges Gemeindefinanzsystem aussehen? In: M. Junkernheinrich und H. Zierold (Hrsg.): *Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise und Gemeindefinanzreform*. Berlin (in Vorbereitung).
- Junkernheinrich, M. (2003b): *Zur Korrespondenz von Entscheidern, Nutzern und Kostenträgern. Ordnungspolitische Aspekte von Prinzipien bei der Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems* (erscheint in Kürze in einem Sammelband anlässlich des 75-jährigen Jubiläums des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln).
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt unter Mitarbeit von M. Wilkes (2000): *Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 1999*. Bochum und Essen.
- Junkernheinrich, M. und G. Micosatt unter Mitarbeit von N.-F. Henckel (2003): *Kommunalfinanzbericht Ruhrgebiet 2003*. Essen.
- Karrenberg, H. und E. Münstermann (2002): Gemeindefinanzbericht 2002. Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen. *Der Städtetag* N.F., 55 (4), 4–96.
- Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (2002): *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin.
- Mäding, H. (1998): Kommunale Haushaltskonsolidierung in Deutschland. Die 80er und 90er Jahre. In: H. Mäding und R. Voigt (Hrsg.): *Kommunal финанzen im Umbruch*. Städte und Regionen in Europa, Bd. 3. Opladen, 97–119.
- Matschke, M. J. und T. Hering (1998): *Kommunale Finanzierung*. München.
- Memorandum zur Reform des Gemeindefinanzsystems von Vertretern der Ruhrgebietsstädte (2001), hrsg. von der Stadt Essen, Geschäftsbereich Finanzen. Essen (einsehbar auf der Website von Prof. Junkernheinrich unter [www.uni-trier.de/jkh](http://www.uni-trier.de/jkh) unter „Aktuelles“).
- O. V. (2003): NRW-Vorschlag zur Gewerbesteuer vom Tisch. *Handelsblatt* vom 19. März 2003.
- Pohlan, J. (1997): *Finanzen der Städte. Eine Analyse der mittelfristigen Entwicklungsunterschiede*. Forum Öffentliche Finanzen, Bd. 4. Berlin.
- Reidenbach, M., D. Apel, B. Frischmuth, B. Grabow, H. Mäding und U.-K. Schuleria-Hartje (2002): *Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009*. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2001): Jahresgutachten 2000/01. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2002): Jahresgutachten 2001/02. Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2003): Jahresgutachten 2002/2003. Stuttgart und Mainz.

- Scherf, W. (2001): Perspektiven der kommunalen Besteuerung. In: N. Andel (Hrsg.): *Probleme der Kommunalfinanzen*. Berlin, 9–55.
- Scherf, W. (2002): Die anrechenbare Wertschöpfungssteuer. Ein Vorschlag zur Gewerbesteuerreform. *Spiegel der Forschung*, 1, 4–9.
- Schoch, F. (2003): Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen aufgabengerechten kommunalen Finanzausgleich (Manuskript).
- Schoch, F. und J. Wieland (1995): *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben*. Baden-Baden.
- Schwarting, G. (1999): *Kommunale Steuern. Grundlagen – Verfahren – Entwicklungstendenzen*. Finanzwesen der Gemeinden, Bd. 9. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): *Gutachten zur Reform der Gemeindesteuer*. Schriftenreihe des Bundesfinanzministeriums, Heft 31. Bonn.
- Wohltmann, M. (2000): Fiskalische Entwicklungen und Trends der Kreisfinanzen 1999/2000. *Der Landkreis*, 70 (3), 139–168.
- Zimmermann, H. (1999): *Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163. Baden-Baden.